RESOLUCIÓN 579/2022, de 7 de septiembre

Artículos: 2 LTPA; 12 y 19.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante) contra el Ayuntamiento de Carmona (Sevilla) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 161/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 4 de abril de 2022, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 2 de febrero de 2022 tres solicitudes de información, ante la entidad reclamada, con el siguiente tenor literal cada una de ellas, en lo que ahora interesa:

> *"SOLICITO las siguientes aclaraciones:*
>
> *"1.- A qué facultativo debo acudir si el citado DR.* [nombre y apellidos de tercera persona] *no se encuentra disponible por cualquier circunstancia en el centro médico (vacaciones, baja, etc...).*
>
> *"2.- Qué procedimiento debo seguir en el caso de que no me sea posible acudir a esa consulta por sobrevenirme una situación de IT fuera de Carmona (viajes, vacaciones, etc.).*
>
> *"SOLICITO:*
>
> *"Detalle NO NOMINATIVO (sin indicación de identidades) del personal perteneciente al colectivo de este Ayuntamiento proveniente de la extinta MUNPAL que haya estado en situación de IT desde el 15/07/2021 (fecha en que he recibido notificación de asignación individualizada de facultativo) hasta el día de la fecha, en el que se indique:*

"- si ha sido el DR. [nombre y apellidos de tercera persona] *quien les ha expedido el correspondiente parte de baja.*

"- en caso afirmativo, si la elección de dicho facultativo se ha realizado a iniciativa de los funcionarios afectados o por indicación expresa e individualizada de esa Delegación de Recursos Humanos, tal y como se ha hecho en mi caso.

"- duración del período de IT de los mismos.

"SOLICITO:

"La corrección del citado acto administrativo (contestación de solicitud de información sobre asignación de facultativo para tramitación de IT)*, ajustándose a los términos previstos en el citado artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo".*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 7 de abril de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 7 de abril de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

En la comunicación remitida a la entidad reclamada, se solicitó expresamente que se aportara "la documentación referente al trámite de alegaciones que debe conceder", en referencia a las personas que hayan estado en situación de IT desde el 15/07/2021 hasta el día de la fecha y el Dr. [nombre y apellidos de tercera persona].

2. El 21 de abril de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3. 1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, el artículo 32 LTPA estable que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto las solicitudes fueron presentadas el 2 de febrero de 2022, y la reclamación fue presentada el 4 de abril de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

> *"1.- A qué facultativo debo acudir si el citado DR.* [nombre y apellidos de tercera persona] *no se encuentra disponible por cualquier circunstancia en el centro médico (vacaciones, baja, etc...).*

"2.- Qué procedimiento debo seguir en el caso de que no me sea posible acudir a esa consulta por sobrevenirme una situación de IT fuera de Carmona (viajes, vacaciones, etc.).

" (3) Detalle NO NOMINATIVO (sin indicación de identidades) del personal perteneciente al colectivo de este Ayuntamiento proveniente de la extinta MUNPAL que haya estado en situación de IT desde el 15/07/2021 (fecha en que he recibido notificación de asignación individualizada de facultativo) hasta el día de la fecha, en el que se indique:

"(4)- si ha sido el DR. [nombre y apellidos de tercera persona] *quien les ha expedido el correspondiente parte de baja.*

"-(5) en caso afirmativo, si la elección de dicho facultativo se ha realizado a iniciativa de los funcionarios afectados o por indicación expresa e individualizada de esa Delegación de Recursos Humanos, tal y como se ha hecho en mi caso.

" (6)- duración del período de IT de los mismos.

"(7)La corrección del citado acto administrativo (contestación de solicitud de información sobre asignación de facultativo para tramitación de IT), ajustándose a los términos previstos en el citado artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo".

Lo solicitado (salvo lo indicado en el último apartado acerca de la corrección de un determinado acto administrativo) es *"información pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma; este Consejo debería estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

2. En este sentido, se ha de indicar que la entidad reclamada remite a este Consejo diversa información relativa a la solicitud del listado del personal del Ayuntamiento de Carmona perteneciente a la extinta MUNPAL, que ha estado en situación de IT en un determinado período. Esta información daría respuesta a las peticiones tercera, cuarta y sexta.

Sucede, sin embargo, que es a la propia persona solicitante a quien se debe ofrecer la información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los "*obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla*", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "*ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por*

parte del órgano reclamado" (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º).

Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no a este órgano de control, quien debe poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión. De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte del órgano o entidad reclamada a la persona interesada determine, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

Sin embargo, este Consejo debe advertir que la información a proporcionar no debe incluir datos personales que no estén relacionados con el objeto de la petición. Así, se ha incluido en la información una columna ("*Facultativo que expide la baja*"), con el nombre y apellidos de varios médicos. Teniendo en cuenta que el objeto de la petición 4 es conocer si las bajas que ha expedido un determinado facultativo, bastaría con indicar cuantas de las las bajas han sido expedida por dicho médico, sin concretar cuales han sido. De esta manera se garantiza el derecho a la protección de datos de los facultativos y el derecho de acceso a la información de la persona reclamante.

Igualmente, y a los efectos de evitar facilitar la identificación del personal funcionario, y por tanto proteger su derecho a la protección de datos, la información sobre el período de incapacidad deberá limitarse al número de días que duró, sin incluir la fecha de baja y de alta. De esta manera, se daría respuesta expresa a la petición ("*duración del período de IT de los mismos")* y se aseguraría la protección de sus derechos. Y es que debemos tener en cuenta que los datos personales que podría revelarse, relacionados con el estado de salud, estarían incluidos en las categorías especiales recogidas en el artículo 9 del Reglamento General de Protección de Datos.

3. Respecto a la petición quinta, procedería que la entidad reclamada pusiera la información a disposición de la persona reclamante, en aplicación de la regla general de acceso indicada anteriormente.

4. Por último, en sus solicitudes de información la persona interesada solicitó la corrección de un acto administrativo. A este respecto, se ha de indicar que según establece el artículo 24 LTPA, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la petición constituya información pública a los efectos de la legislación de transparencia. A este respecto, según define el artículo 2 a) LTPA, se entiende por información pública *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

Pues bien, a la vista de la solicitud de información y de la anterior definición, es indudable que esta pretensión de la persona reclamante resulta por completo ajena a esta noción de "información pública", toda vez que con la misma no se persigue acceder a documentos o contenidos que previamente obren en poder de la entidad reclamada -como exige el transcrito art. 2 a) LTPA-, sino que este realice una específica actuación (corrección de un acto administrativo). Se nos plantea, pues, una cuestión que, con toda evidencia, queda extramuros del ámbito objetivo delimitado en la LTPA, procediendo por tanto la inadmisión de la reclamación, en lo que a este apartado se refiere.

5. En resumen, la entidad reclamada deberá poner a disposición de la persona reclamante:

a) La información remitida a este Consejo que responde a las peticiones tercera, cuarta y sexta, en los términos indicados en el apartado 2 de este Fundamento Jurídico.

b) La información relativa a las peticiones primera, segunda y quinta.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que no fueran relevantes en relación con la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

> "*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una*

persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación."

En el caso de que la supresión de parte de la información en alguno de los documentos no impidiera la identificación de la persona, la entidad reclamada no los pondrá a disposición del solicitante.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la reclamación presentada.

La entidad reclamada deberá realizar las actuaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la reclamación, en relación con lo indicado en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartado cuarto, por no estar lo solicitado incluido en el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente